

A1 24 26

**ARRET DU 21 JANVIER 2025**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier ;

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Emilie Praz, avocate à Sion,

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, à Sion, autorité attaquée, et **COMMUNE DE Y** \_\_\_\_\_, tiers concerné, représentée par Maître Christian Voide, avocat à Sion.

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 12 décembre 2023

## Faits

**A.** X \_\_\_\_\_ est propriétaire des parcelles n<sup>os</sup> xxx et xxx1 de la Commune de Y \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune), toutes deux colloquées en zone d'extension village 0.8, selon le plan d'affectation des zones (ci-après : le PAZ) et le règlement des constructions et des zones de la commune de Y \_\_\_\_\_ (ci-après : le RCCZ), tels qu'adoptés par l'assemblée primaire le 16 juin 2005 et homologués, avec réserves, par le Conseil d'Etat le 12 avril 2006. La première supporte une maison d'habitation et la seconde, vierge de constructions, comprend plusieurs places de stationnement extérieures.

La commune est quant à elle propriétaire de la parcelle n° xxx2, sise au sud-est des biens-fonds précités. Cette parcelle est colloquée en zone de constructions et d'installations publiques ou semi-publiques « A » (ci-après : la zone « A »), selon le PAZ et le RCCZ. Régie par l'art. 62 let. a RCCZ, cette zone « *est réservée pour des bâtiments tels que : église, école, administration, home pour personnes âgées, centre de soins, hôpital, salle de réunions, musée, etc.* ».

**B.** En 2001, soit sous l'empire de l'ancien plan d'affectation des zones de 1974 (aPAZ) et le règlement des constructions y relatif (aRC) adoptés par l'Assemblée primaire le 20 octobre 1974 et homologués par le Conseil d'Etat le 9 mars 1977, la commune a sollicité l'autorisation d'aménager « *une place* » sur la parcelle n° xxx2. Selon les plans y relatifs, cette place accueillerait notamment en son centre un terrain de football ceint par un cheminement piétonnier circulaire, différents espaces de jeux pour enfants à l'ouest, ainsi qu'un verger conservatoire à l'est. Le 8 novembre 2001, la Commission cantonale des constructions (CCC) a autorisé le projet au motif qu'il était conforme aux prescriptions applicables à la zone réservée aux installations d'intérêts public dans laquelle était alors rangée la parcelle en question et qui permettait notamment la création de places de jeux et de sports (art. 79 et 99 aRC). Les travaux ont été réalisés à une date inconnue, mais avant 2004 (cf. orthophotographies de la parcelle n° xxx2 sur le « Système d'information images aériennes LUBIS » [ci-après : le visualiseur Lubis], librement disponible à la page <https://map.geo.admin.ch/>, consulté pour la dernière fois le 9 janvier 2025). Au milieu des années 2010, des places de stationnement ont été aménagées le long de la limite est de la parcelle (*ibid.*).

**C.** D'une superficie totale de 6780 m<sup>2</sup>, la parcelle n° xxx2 est à ce jour occupée par le parc « A \_\_\_\_\_ » qui comprend le cheminement piétonnier circulaire enserrant le terrain de football, une table, des bancs et des espaces de jeux pour enfants au sud-

ouest. L'est du bien-fonds est occupé par une surface verte enherbée, agrémentée de quelques arbres, et plusieurs places de stationnement en limite de propriété (*ibid*).

D. Le 10 décembre 2021, le Conseil municipal de Y \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil municipal) a adressé à la Commission cantonale des constructions (CCC) une demande d'autorisation de construire ayant pour objet un « *Complément des aménagements urbains du parc de A \_\_\_\_\_ par un WC public et une place de pétanque* ».

Selon les plans d'enquête, le bâtiment destiné à abriter les toilettes publiques aurait une emprise au sol d'environ 6 m par 5 m de la forme d'un trapèze rectangle. D'une hauteur variant entre 2 m et 3 m 76, l'ouvrage serait coiffé d'une toiture à un pan dont la pente serait de 20 %. La réalisation de deux murs de soutènement était en outre projetée. Le premier, long d'environ 15 m, serait situé à proximité de cette construction, tandis que le second, d'approximativement 63 m de longueur, serait localisé à l'est de la parcelle. Ponctué de trois points lumineux distants d'environ 24 m, le second permettrait la réalisation d'une planie dans la pente du terrain à l'est de la parcelle, afin d'améliorer le potentiel de la place. Huit pistes de pétanque étaient encore projetées.

Mis à l'enquête publique par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xx du xx.xxxx, le projet a suscité l'opposition de X \_\_\_\_\_ le 20 janvier 2022 au motif, principalement, que les huit pistes de pétanque n'étaient pas conformes à la zone « A » et devaient être aménagées en zone de constructions et installations d'intérêt public « C » (ci-après : la zone « C »), cette dernière étant en effet « *réservée pour des aménagements tels que : cimetière, places, places de parc, garages, places de jeux, terrains de sports, places de pique-nique, etc.* » (art. 62 let. a RCCZ). Les places de stationnement situées à proximité étaient par ailleurs insuffisantes pour garantir l'accès motorisé des boulistes et l'autorisation de la Commission d'exécution du RPU (CRPU) n'avait pas été obtenue, lors même qu'une partie de la parcelle n° xxx2 était incluse dans le périmètre d'un remembrement parcellaire urbain (RPU). Craignant des nuisances sonores, l'opposant souhaitait enfin savoir si un éclairage destiné à l'utilisation nocturne des pistes de pétanque était envisagé et sollicitait la réalisation d'une étude acoustique.

Les divers services cantonaux consultés ont préavisé favorablement le projet, soit en particulier le Service du développement territorial (SDT) le 19 janvier 2022. Le 20 janvier 2023, la Section biodiversité, territoire et environnement (SBTE) a quant à elle préavisé favorablement le projet en précisant ce qui suit : « *Une charge interdisant le changement d'affectation de la parcelle n° xxx2 en place de jeux sera reprise dans le dispositif de la présente décision* ».

Le 23 mai 2022, le SDT a émis un nouveau préavis négatif remplaçant le précédent, au motif que les pistes de pétanque n'étaient en réalité pas conformes à la zone « A » dans laquelle se trouvait la parcelle n° xxx2, mais devaient prendre place dans la zone « C ».

**E.** Par courrier du 12 juillet 2022 adressé à la CCC, le Conseil municipal a contesté l'interprétation du SDT. Désireux d'avancer avec le solde du projet, il a néanmoins renoncé aux pistes de pétanque litigieuses et maintenu sa demande d'autorisation pour le surplus. Des plans modifiés en conséquence ont été versés au dossier le 27 juillet 2022.

Le 23 août 2022, X \_\_\_\_\_ s'est déterminé par écrit sur cette modification. Une séance de conciliation s'est déroulée le 17 novembre 2022 à l'invite de la CCC, mais n'a pas abouti. Au cours d'échanges ultérieurs, X \_\_\_\_\_ a notamment requis l'inscription au registre foncier d'une servitude interdisant l'aménagement de pistes de pétanque à l'emplacement initialement prévu et indiqué maintenir son opposition.

Par décision du 26 janvier 2023, la CCC a levé l'opposition de X \_\_\_\_\_ et délivré au Conseil municipal l'autorisation pour le projet modifié. En substance, dite décision retenait que l'argument tiré de l'absence d'autorisation de la CRPU était étranger au litige, puisque le RPU faisait l'objet d'une procédure distincte. Les pistes de pétanque ayant été abandonnées, il n'était par ailleurs plus nécessaire de traiter les critiques y relatives, tandis que l'expertise acoustique sollicitée par l'opposant était dénuée de pertinence, le Service de l'environnement ayant préavisé favorablement le projet sur la base, notamment, de l'OPB. Enfin, la construction des toilettes publiques, des deux murs de soutènement et des trois points lumineux n'impliquait pas de changement d'affectation de la parcelle et s'avérait conformes à la zone « A ».

**F.** Le 7 mars 2023, X \_\_\_\_\_ a entrepris cette décision par la voie du recours administratif, concluant principalement à son annulation par le Conseil d'Etat et, à titre subsidiaire, au renvoi de la cause à la CCC pour nouvelle décision dans le sens des considérants. En bref, l'intéressé soutenait que la place de jeux existante n'était pas conforme à la zone « A » et n'avait du reste jamais été mise à l'enquête publique ni formellement autorisée. Par ailleurs, le projet querellé ayant pour but l'amélioration du potentiel de la place litigieuse, il lui était à ce point lié que sa conformité au droit ne pouvait s'examiner *per se*, mais devait l'être à l'aune de l'ensemble des installations et aménagements existants et projetés qui contrevenaient au RCCZ. S'il avait été opéré, cet examen aurait indéniablement conduit la CCC, subséquemment le Conseil d'Etat, à constater la contrariété du projet à l'affectation de la zone et, partant, à refuser

l'autorisation litigieuse. Cette appréciation était d'autant plus évidente qu'aucune dérogation n'avait été sollicitée et n'aurait quoi qu'il en soit pu être octroyée. Dans ce contexte, X \_\_\_\_\_ déplorait encore l'aménagement de la place « *par étapes* » successives en lieu et place d'une mise à l'enquête de l'ensemble des modifications projetées. Il affirmait encore que la charge du 20 janvier 2023 ne figurait pas dans la décision attaquée, lors même que cela avait été exigé par le SBTE. Pour le reste, le prénommé critiquait derechef l'insuffisance des places de stationnement à disposition non plus des boulistes vu l'abandon des pistes de pétanque, mais des utilisateurs du parc de A \_\_\_\_\_ et de sa place de jeux.

Renonçant à se déterminer, la CCC a, le 6 avril 2023, conclu au rejet du recours. Le 26 mai 2023, le Conseil municipal a contesté le bien-fondé des arguments contenus dans le recours administratif, concluant à son tour au rejet de ce dernier.

Dans ses déterminations du 12 juillet 2023, X \_\_\_\_\_ a étayé son argumentation et persisté dans ses conclusions, de même que le Conseil municipal le 11 août 2023 et la CCC le 14 août 2023.

Statuant le 12 décembre 2023, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de X \_\_\_\_\_ et classé la requête d'octroi de l'effet suspensif. Aux termes de sa décision, l'autorité précédente a considéré que la construction de toilettes publiques et d'un mur de soutènement était conforme à l'affectation de la zone « A », tandis que les critiques dirigées à l'encontre des pistes de pétanque abandonnées ainsi que des aménagements existants ou futurs excédaient le cadre du litige et s'avéraient ainsi irrecevables. Pour le reste, le Conseil d'Etat a retenu que le projet n'induirait pas de trafic supplémentaire ni, par voie de conséquence, d'augmentation des mouvements en lien avec les places de stationnement existantes. Aussi n'était-il pas nécessaire de prévoir des places de parking supplémentaires sur la parcelle ou dans les environs.

**G.** Par acte du 5 février 2024, X \_\_\_\_\_ a saisi le Tribunal cantonal d'un recours de droit administratif, concluant à l'annulation pure et simple de la décision du Conseil d'Etat du 12 décembre 2023 et, subsidiairement, au renvoi de la cause à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Reprochant à l'instance précédente d'avoir mal saisi la portée de ses griefs, X \_\_\_\_\_ maintient que la construction de toilettes publiques et de deux murs de soutènement, considérés non pour eux-mêmes mais dans le contexte plus général des aménagements existants sur la parcelle litigieuse, s'avère contraire à l'affectation de la zone « A » et ne peut être autorisée. Il invoque par ailleurs une violation de son droit

d'être entendu, dans la mesure où le Conseil d'Etat n'aurait pas expressément traité sa critique relative au non-respect de la charge du 20 janvier 2023.

Le 7 mars 2024, le Conseil municipal s'est brièvement déterminé sur les griefs précités qu'il estime infondés, raison pour laquelle il a conclu au rejet du recours, sous suite de frais. Le 6 mars 2024, le Conseil d'Etat a renoncé à se déterminer, proposant le rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Il a également produit le dossier de la cause ainsi qu'un courrier dans lequel la CCC renonçait à se déterminer sur le recours.

Transmises à X \_\_\_\_\_, ces prises de position n'ont pas suscité de réaction de sa part.

**H.** Le 24 septembre 2024, le Tribunal de céans a attiré l'attention des parties sur le fait que le parc de A \_\_\_\_\_ et ses aménagements, dont le recourant dénonce la contrariété au RCCZ actuel, semblaient avoir été aménagés sous l'empire de l'aPAZ et de l'aRC, ce qui posait d'emblée la question de l'éventuelle applicabilité du régime des droits acquis (art. 5 LC). Dans la mesure où cette problématique n'avait cependant jamais été abordée, un délai était imparti à tous les participants à la procédure pour se déterminer à ce sujet.

Le 3 octobre 2024, le recourant a indiqué que vu leur importance, les travaux litigieux ne pourraient quoi qu'il en soit être autorisés en vertu de l'art. 5 LC. Le 9 octobre 2024, le Conseil d'Etat s'en est quant à lui remis à justice sur cette question et a produit un nouveau courrier aux termes duquel la CCC indiquait renoncer à se déterminer, fournissant néanmoins l'autorisation d'aménager le parc de A \_\_\_\_\_ qu'elle avait délivrée en 2001, accompagnée des plans y relatifs. Ces différentes déterminations ont été transmises aux autres participants à la procédure le 16 octobre 2024.

### **Considérant en droit**

**1.** Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA). En tant que destinataire de la décision du 12 décembre 2023 qui confirme l'autorisation de construire délivrée par la CCC le 26 janvier 2023 et dont il conteste le bien-fondé, X \_\_\_\_\_ est particulièrement touché par dite décision ; il dispose ainsi d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal, de sorte qu'il bénéficie de la qualité pour recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

2. Dans un grief de nature formelle qu'il convient de traiter en premier, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu. Il reproche en effet à l'autorité précédente de n'avoir pas constaté l'absence, dans l'autorisation de construire, de la « charge interdisant le changement d'affectation de la parcelle n° xxx2 en place de jeux », pourtant exigée par le SBTE dans son préavis du 20 janvier 2023. En ne traitant pas cette problématique, le Conseil d'Etat aurait fautivement omis de se prononcer sur un argument régulièrement présenté et violé son droit d'être entendu, constat qui emporterait annulation de la décision attaquée.

2.1 De jurisprudence constante, le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) impose à l'autorité de motiver sa décision afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C\_94/2023 du 29 janvier 2024 consid. 4.1 et ACDP A1 23 128 du 25 mars 2024 consid. 2.1).

2.2 En l'espèce, en renonçant à traiter le grief tiré de l'absence de charge dans l'autorisation de construire, le Conseil d'Etat a implicitement mais clairement signifié que l'argument était dénué pertinence et n'appelait pas de commentaire particulier. Pour les motifs qui vont suivre, cette appréciation résiste à la critique.

2.2.1 La lecture de l'autorisation de construire délivrée par la CCC révèle qu'elle contient une « condition » intitulée « *Affectation et utilisation de la place* » ainsi libellée : « *L'utilisation de la place du parc de A \_\_\_\_\_ sise sur la parcelle n° xxx2 sur le territoire de la commune de Y \_\_\_\_\_ doit être conforme à l'affectation de la « zone de constructions et d'installations d'intérêt public A ».* La place de pétanque n'est pas autorisée. » (cf. autorisation du 26 janvier 2023, p. 5). Nonobstant les dénégations du

recourant, la CCC a donc incorporé la charge litigieuse, bien que dans une formulation quelque peu différente de celle proposée par le SBTE, ce qui prive d'emblée le grief de toute portée.

**2.2.2** On ajoutera que le recourant se méprend en réalité sur la portée juridique de la charge litigieuse. Car si les autorisations de construire peuvent être assorties de clauses accessoires, en particulier de charges ou conditions (art. 50 al. 1 LC), il n'est toutefois pas rare que de « *fausses clauses accessoires* » soient intégrées aux permis de construire (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n<sup>os</sup> 863 s.). Il s'agit alors de simples rappels à but d'information des conditions que la loi impose, de même que des « *remarques* » ou « *souhais* » des autorités spécialisées, lesquels n'atteignent cependant pas le seuil de la contrainte juridique (*ibid.*). Il est par ailleurs fréquent que les autorités qualifient de condition ce qui constitue en réalité une charge et inversement (*ibid.*). Les véritables clauses accessoires résultent avant tout des préavis des autorités cantonales spécialisées, qui sont repris dans la décision finale (*ibid.*). De tels préavis ne lient en principe pas l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, laquelle ne peut cependant s'en écarter qu'en présence de motifs pertinents (MOOR / POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, pp. 279 ss), sous réserve, évidemment, que la loi confère un caractère liant au préavis en question (p. ex. art. 57 LcSP ou art. 9 al. 2 RIML).

En l'occurrence, la charge litigieuse – incorrectement qualifiée de condition dans l'autorisation de construire dans la mesure où elle impose une obligation de comportement (sur cette notion, cf. p. ex. ZUFFEREY, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 869) – constitue manifestement une « *fausse clause accessoire* ». Se limitant à interdire le changement d'affectation en place de jeux, elle n'avait pas de portée propre par rapport aux dispositions légales applicables. L'art. 34 al. 1 LC soumet en effet le changement d'affectation à autorisation préalable, tandis que l'art. 62 RCCZ exclut désormais l'aménagement de places de jeux dans la zone « A » à laquelle est affectée la parcelle n<sup>o</sup> xxx2.

Dans la mesure où la charge en question ne faisait que rappeler le régime légal et réglementaire et qu'il ne s'agissait pas d'un préavis liant, la CCC aurait parfaitement pu renoncer à l'inclure dans l'autorisation de construire sans encourir de critique. Ce d'autant plus que le SBTE avait formulé la charge en question afin de prévenir l'aménagement des pistes de pétanque initialement prévues dans le projet, ce qui n'était plus nécessaire vu l'abandon de ces dernières avant la délivrance de l'autorisation de construire. Enfin, la légalité de la charge litigieuse n'était pas évidente, car si l'aménagement de pistes de pétanque sur la parcelle n<sup>o</sup> xxx2 ne pouvait en principe pas être autorisé sur la base de l'actuel art. 62 RCCZ, ce constat ne préjugait toutefois pas

de leur admissibilité en vertu des droits acquis. En effet, l'aménagement et l'utilisation de la parcelle sous forme de parc avec place de jeux et terrain de football avaient été autorisés en 2001, de sorte qu'il aurait encore fallu examiner – ce que le SBTE n'a pas fait – si l'ajout de pistes de pétanque constituait une transformation de la place autorisable en application de l'art. 5 LC (sur la question des droits acquis, cf. ég. *infra* consid. 3). Quoiqu'il en soit, l'abandon des pistes de pétanque dans le projet modifié a privé cette question de toute portée, raison pour laquelle elle n'avait pas à être tranchée par les autorités précédentes, pas plus que par le Tribunal de céans.

**2.3** A la lumière des considérants qui précèdent, on ne saurait reprocher au Conseil d'Etat de n'avoir pas expressément statué sur la prétendue absence de charge dans l'autorisation de construire, le grief étant manifestement dénué de pertinence. Au surplus, même si le grief avait été fondé, la violation du droit d'être entendu aurait été peu grave et susceptible de guérison dans la présente procédure (en dernier lieu, cf. ACDP A1 24 33 du 16 décembre 2024 consid. 3.1). L'annulation de la décision entreprise pour ce motif avec renvoi du dossier à l'autorité précédente aurait donc été exclue, sous peine de contrevenir au principe de célérité et de méconnaître l'intérêt des parties à ce que le litige soit tranché promptement (*ibid.*).

**2.4** Le grief est par conséquent rejeté.

**3.** Sur le fond, le recourant conteste la conformité au droit du permis de construire qui autorise la construction de toilettes publiques et de deux murs de soutènement avec points lumineux sur la parcelle n° xxx2.

**3.1** A cet égard et comme déjà mentionné (cf. *supra* consid. 2.2.2), si l'aménagement d'un parc avec place de jeux et terrain de football sur la parcelle n° xxx2 ne pourrait en principe être autorisé aujourd'hui en application des actuels PAZ et RCCZ, il ne faut pas perdre de vue qu'il l'a été conformément au droit en 2001, c'est-à-dire sous l'empire de l'aPAZ et de l'aRC. Aussi convient-il d'examiner si les travaux litigieux pouvaient être autorisés sur la base de l'art. 5 LC qui, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, dispose ce qui suit :

<sup>1</sup> Les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues, transformées, agrandies, reconstruites ou changées d'affectation.

<sup>2</sup> La protection du patrimoine bâti et les autres intérêts privés et publics doivent être dûment pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts.

<sup>3</sup> La garantie de la situation acquise hors de la zone à bâtir est régie par le droit fédéral.

<sup>4</sup> Les communes peuvent prévoir dans leur RCCZ que l'agrandissement, la reconstruction et le changement d'affectation ne sont possibles que sur la base d'un plan d'affectation spécial.

<sup>5</sup> Est réservée l'autorisation à obtenir selon la législation sur les routes pour les projets situés à proximité des routes cantonales.

Ainsi le nouveau droit est-il « *un peu moins strict* [que l'art. 3 aLC] *et exige simplement une pesée des intérêts* », au titre desquels on trouvera par exemple l'intérêt privé du propriétaire à faire usage de sa propriété, mais aussi les intérêts divergents des voisins, de même que les intérêts publics à une densification de qualité, à la protection du patrimoine ou encore à la protection incendie (Message du 23 mars 2016 accompagnant le projet modifiant la loi sur les constructions du 8 février 1996 in : Bulletin de séance du Grand Conseil [BSGC], Session ordinaire de juin 2016, commentaire ad art. 5 LC, p. 1418 ; v. ég. ACDP A1 24 51 du 9 décembre 2024 consid. 4.1 et A1 23 69 du 24 janvier 2024 consid. 5.3). Cela étant, la disposition ne permet pas de modifier un bâtiment ou un aménagement sans égard pour son aspect ou ses proportions actuels. En particulier, celui qui procède à des modifications d'une ampleur équivalente à une nouvelle construction ne peut pas invoquer les droits acquis, mais est tenu de se conformer au nouveau droit (ACDP A1 21 77 du 7 février 2022 consid. 5.2.2 ; cf. dans le même sens, ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, vol. I, 5<sup>e</sup> éd. 2020, n° 3a ad art. 3).

**3.2** Invité à se déterminer sur l'éventuelle applicabilité de l'art. 5 LC, le recourant a, le 3 octobre 2024, indiqué que les toilettes publiques et les murs de soutènement, qui visent à améliorer le potentiel de la place et seront à disposition des usagers, constituent une étape dans un projet plus global de réaménagement de la parcelle. De son point de vue, l'ampleur et la proportion de ces nouveaux aménagements par rapport à la place de jeux existante au sud-ouest modifieront l'aspect actuel de la place de manière substantielle, si bien qu'ils ne pourraient être considérés comme une simple transformation ou un agrandissement des installations existantes. Autrement dit, le projet ne pourrait bénéficier de la garantie des droits acquis, mais devrait au contraire respecter le droit actuellement en vigueur, singulièrement les prescriptions applicables à la zone « A ».

**3.3** En l'espèce, l'examen des caractéristiques de la parcelle n° xxx2 contredit clairement l'appréciation du recourant. A l'inverse de ce que suggère ce dernier, l'ampleur du projet doit être évaluée à l'aune de l'ensemble des installations du parc existant sur la parcelle en question et non uniquement de la place de jeux sise au sud-

ouest. Or, d'une superficie de 6780 m<sup>2</sup>, le bien-fonds a été aménagé en 2001 sous la forme d'un parc qui, outre la place de jeux précitée, inclut au centre de la parcelle un terrain de football entouré par un cheminement piétonnier, un espace vert enherbé agrémenté de quelques arbres à l'est, ainsi que des places de stationnement le long de la limite est du bien-fonds.

Par ailleurs, l'examen des plans d'enquête révèle que, du point de vue spatial, le bâtiment destiné à abriter les toilettes publiques, d'une emprise au sol de 6 m par 5 m et d'une hauteur maximale de 3 m 76, sera modeste, pour ne pas dire anecdotique par rapport à l'ensemble du parc et des installations existantes. Du point de vue fonctionnel, cette nouvelle construction revêt également un caractère accessoire, puisque ces lieux d'aisance seront principalement utilisés par les usagers du parc et des installations qui s'y trouvent, comme l'admet d'ailleurs le recourant (cf. détermination du 3 octobre 2024, p. 2). A cet égard, on ajoutera que certaines lois cantonales reconnaissent expressément le caractère accessoire de toilettes publiques édifiés dans des espaces réservés aux activités sportives ou de détente. Ainsi en va-t-il par exemple de l'art. 78 de la loi sur les constructions du Canton de Berne qui dispose que « *des bâtiments accessoires tels que buvettes pour les usagers, vestiaires, douches, toilettes, dépôts de matériel, abris contre le mauvais temps peuvent être construits* » dans les espaces destinés à l'aménagement de terrains de sport et de jeux, de jardins familiaux et d'autres activités de loisirs, de telle constructions étant en effet considérées comme nécessaires à l'exploitation des installations (ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, vol. II, 5<sup>e</sup> éd. 2024, n° 2 ad art. 78). Il n'en va pas différemment en l'occurrence, étant précisé qu'on ne saurait déduire du mutisme de la loi valaisanne et de la réglementation communale sur ce point une volonté du législateur cantonal ou communal d'exclure toute construction accessoire en zone « A ».

Quant aux murs de soutènements, ils constituent de simples aménagements modifiant la topographie du terrain, le mur situé à l'est étant destiné à l'aménagement d'une planie. Bien que soumis à autorisation, ils s'avèrent également secondaires par rapport à l'ensemble considéré. Au demeurant, le recourant brandit l'ampleur du projet querellé sous la forme d'une pétition de principe, sans jamais expliciter son propos en particulier sur la base des pièces au dossier. Or, les modifications du terrain seront négligeables au niveau du mur localisé à l'ouest. Concernant le mur projeté à l'est, la création de la planie entraînera une modification plus marquée mais néanmoins modérée de la topographie. Selon les coupes au dossier, en effet, les différences entre le niveau du terrain aménagé et le terrain naturel en pente n'excéderont pas 1 m 30, tandis que le

mur de soutènement émergera d'environ 1 m à 1 m 80 au-dessus du terrain aménagé. Sous cet angle, le projet n'emporte pas non plus de modification substantielle de l'aspect du parc existant, singulièrement de sa topographie.

**3.4** Dans ces conditions, le projet litigieux constitue donc bien, conformément au libellé de la demande d'autorisation de construire, un simple « *Complément des aménagements urbains du parc* » existant (cf. *supra* let. D). Pour les motifs déjà exposés, il induira une modification somme toute modeste du parc et des installations et aménagements existants, de sorte qu'il s'agit d'une simple transformation, autorisable en vertu de l'art. 5 al. 1 LC. A vrai dire, le recourant le reconnaît implicitement lorsqu'il indique que les travaux litigieux visent bien à « *améliorer* » le potentiel du parc de A \_\_\_\_\_ (cf. détermination du 3 octobre 2024, p. 2) dûment autorisé en 2001.

**4.** Sur la base de ce constat, il convient encore de vérifier que d'éventuels intérêts publics ou privés ne s'opposent pas à la réalisation du projet (art. 5 al. 2 LC).

**4.1** Dans ses déterminations du 3 octobre 2024, le recourant a contesté en vain la qualification de transformation des travaux au sens de l'art. 5 al. 1 LC (cf. *supra* consid. 3). Il n'a en revanche invoqué aucun intérêt susceptible de l'emporter sur le projet dont est recours et le Tribunal ne voit pas quel intérêt privé ou public pourrait être menacé par sa réalisation. Il n'est en particulier pas à craindre que l'utilisation des toilettes publiques engendre des nuisances pour le recourant, étant entendu qu'elles seront distantes d'environ 100 m de sa maison et que l'intéressé a reconnu « ne pas avoir de problème » avec cette partie du projet (cf. courrier du 23 août 2022 adressé par le recourant à la CCC). De même ne voit-on guère quels désagréments pourraient résulter de la seule déambulation prévisible de piétons sur la nouvelle planie située plus proche de la demeure du recourant, pas plus que des trois points lumineux.

En revanche, il existe indéniablement un intérêt public à la création de lieux d'aisance à proximité d'un grand parc agrémenté d'espaces de jeux pour les enfants et qui bénéficieront principalement aux usagers du parc en question, mais pourront aussi être utilisés par le public en général. Quant à la réalisation des murs de soutènement et de la planie, ils ont pour but l'optimisation de l'accessibilité de la partie correspondante du parc de A \_\_\_\_\_ dans l'intérêt de l'ensemble des usagers. Dès lors que l'ensemble des travaux sont destinés à améliorer le parc et les installations existantes, ils poursuivent un intérêt public, à savoir la concrétisation des buts et principes de l'aménagement du territoire par le maintien de la qualité du milieu bâti et des territoires servant au délasserement (art. 1 al. 2 let a<sup>bis</sup> et 3 al. 2 let. b et d LAT ; dans ce sens,

cf. JEANNERAT/MOOR, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n° 59 ad art. 14 LAT).

**4.2** Il en résulte que la pesée des intérêts prescrite par l'art. 5 al. 2 LC milite en faveur de la réalisation des travaux. Dans ces conditions, la décision entreprise doit être confirmée par substitution de motifs, c'est-à-dire en application du régime des droits acquis de l'art. 5 LC. Partant, il n'est pas nécessaire de trancher la question de la conformité des travaux à la zone « A » de l'art. 62 RCCZ, débattue entre les parties.

**5.** Attendu ce qui précède, le recours est rejeté et la décision du Conseil d'Etat du 12 décembre 2023 confirmée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA) qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 francs.

Il n'est par ailleurs pas alloué de dépens à la commune qui, à juste titre, n'en a pas requis (art. 91 al. 3 LPJA). Pour sa part, le Conseil d'Etat a conclu à l'allocation d'une indemnité de dépens à laquelle il n'a toutefois pas droit, faute de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant des dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 24 51 du 9 décembre 2024 consid. 7).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :**

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Emilie Praz, avocate à Sion, pour X \_\_\_\_\_, à Maître Christian Voide, avocat à Sion, pour la Commune de Y \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 21 janvier 2025